



Notat

28. juni 2018
J.nr. 2018 - 3927

Kontor:
Moms, afgifter og told [MAT]

Initialer:
hnh

Grund- og nærhedsnotat om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastlæggelse af toldprogrammet for samarbejde på toldområdet

KOM(2018) 442
Nyt notat

1. Resumé

Kommissionen har den 8. juni 2018 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastlæggelse af toldprogrammet for samarbejde på toldområdet. Programmet som foreslås at gælde i perioden 1. januar 2021 til den 31. december 2027, skal erstatte og videreudvikle det nuværende toldprogram for perioden 2014-2020.

Det nye program har til formål at støtte toldunionens funktion og modernisering med henblik på at styrke det indre marked gennem samarbejde mellem de deltagende lande, deres toldmyndigheder og deres embedsmænd og vil tilvejebringe den operationelle, organisatoriske, metodologiske og budgetmæssige ramme til at gennemføre EU's politiske målsætninger og foranstaltninger på toldområdet.

Forslaget indeholder en række velkendte elementer fra det tidligere Toldprogram og dækker såvel IT-tiltag (kapacitetsopbygning af diverse systemer) og fælles tiltag i form af seminarer, projektgrupper, arbejdsbesøg og lignende. I forhold til det gældende program, hvor der bliver fastlagt årlige handlingsplaner, foreslås det, at programmet gøres fleksibelt, bl.a. ved at der udarbejdes flerårige handlingsplaner. I forbindelse hermed foreslås det, at Kommissionen udarbejder en flerårig strategisk plan for beskatning (MASP-C), som skal danne grundlag for de flerårige arbejdsprogrammer.

Forslaget skal ses i lyset af de samlede forhandlinger om EU's flerårige finansielle ramme. Programmets økonomiske ramme foreslås øget fra det gældende programs samlede ramme på ca. 523 mio. euro til ca. 1073 mio. euro for programmets 7-årige løbetid (løbende priser).

Det er regeringens opfattelse, at de hidtidige Toldprogrammer har været værdifulde, og regeringen anerkender behovet for såvel flerårige arbejdsprogrammer, som nødvendigheden af at kunne foretage løbende justeringer alt efter forhold som fx den teknologiske udvikling. Regeringen finder dog den foreslåede fordobling af budgetrammen for problematisk.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM(2018)442 af 8. juni 2018 fremsendt et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om etablering af Toldprogrammet for samarbejde på

toldområdet. Forslaget er oversendt til Rådet i dansk sprogversion den 12. juni 2018. Forslaget er fremsat med hjemmel i artiklerne 33, 114 og 207 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

Forslaget viderefører og videreudvikler det gældende Toldprogram, der udløber den 31. december 2020. Forslaget fremsættes for EU 27, dvs. uden Storbritannien, som har besluttet at forlade EU den 29. marts 2019. Det foreslås, at det nye program, ligesom det gældende, løber over en 7-årig periode fra den 1. januar 2021 til den 31. december 2027.

3. Formål og indhold

Det eksisterende program (Customs 2020) udløber ved udgangen af 2020. Nærværende forslag viderefører og videreudvikler dette program.

Det foreslåede program vil yde støtte til toldunionen og toldmyndighederne for at beskytte Unionens og medlemsstaternes finansielle og økonomiske interesser, beskytte Unionen fra urimelig og ulovlig handel og samtidig fremme lovlig erhvervsaktivitet, sikre sikkerhed og tryghed for Unionen og dens borgere samt opretholde en passende balance mellem toldkontrol og fremme af lovlig handel. Sigtet med programmet udvides til understøttelse af toldmyndighedernes arbejde som helhed, hvorfor retsgrundlaget også skal udvides.

Ligesom det gældende program har det foreslåede program til formål at støtte toldunionens funktion og modernisering med henblik på at styrke det indre marked gennem samarbejde mellem de deltagende lande, deres toldmyndigheder og deres embedsmænd, og det vil tilvejebringe den operationelle, organisatoriske, metodologiske og budgetmæssige ramme til at gennemføre EU's politiske målsætninger og foranstaltninger på toldområdet.

Der er væsentlige synergier på operativt plan med Fiscalisprogrammet, som understøtter samarbejde inden for skatteområdet, ikke mindst i relation til et stigende behov for fælles aktiviteter mellem skatte- og toldmyndigheder, navnlig inden for e-handel. Der er ligeledes koblinger til en række andre programmer og tiltag. Herunder den foreslåede Fond for Toldudstyr under Fonden for Integreret Grænseforvaltning, hvor vurderinger af behov for udstyr eller eventuelt uddannelse i forhold til dette udstyr indgår i toldprogrammet, mens tilskud til udstyr fremgår af forslaget om oprettelse af Fonden, som der er udarbejdet selvstændigt notat på.

Forslaget ophæver og inkluderer Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 70/2008/EF af 15. januar 2008 om papirløse rammer for told og handel. Programmet vil fremover dermed lægge rammerne for den flerårige strategiplan, som toldmyndighederne kan anvende til at samordne udvikling og drift af de elektroniske toldsystemer, som hovedsageligt finansieres af programmet (den såkaldte MASP). Desuden vil Toldprogrammet fremover definere ansvarsfordelingen i forhold til de it-løsninger, der udvikles som led i programmet – herunder hvad der er ”fælles komponenter”, og hvad der er ”nationale komponenter”.

Under relativt snævre rammer fastsat i den gældende forordning, fastsætter Kommissionen efter høring af en rådgivende gruppe med repræsentanter for EU-landene årlige handlingsprogrammer. På grund af den hastige teknologiske udvikling, nye handelsmønstre samt stadig ændrede svigmønstre m.v. foreslås det at skabe øget fleksibilitet i relation til de tiltag, som programmet kan yde støtte til.

Det foreslås derfor, at der fremover udarbejdes flerårige handlingsplaner, samt at der i stedet for den gældende forordnings relativt snævre ramme fastsættes lidt bredere principper, hvorefter Kommissionens mulighed for at fastsætte flerårige handlingsplaner – og løbende justere i disse – øges. Kommissionens beslutninger skal fortsat tages efter høring af et rådgivende udvalg, men området for de beslutninger, som Kommissionen kan tage, udvides.

Ligesom i det nuværende program vil den væsentligste aktivitet være knyttet til udvikling og drift af fælles it-systemer. Kommissionen foreslår, at det nye program, som i det nuværende Told 2020-program, skal være åbent for deltagelse for medlemsstater, tiltrædende lande, kandidatlande og potentielle kandidatlande. Andre lande, der er omfattet af den europæiske naboskabspolitik, samt at tredjelande i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat i specifikke aftaler mellem EU og disse lande, også skal have mulighed for at deltage i programmet på visse betingelser, hvis det er i Unionens interesse.

For bedst muligt at sikre, at programmets handlingsplan i relation til udvikling og drift af de europæiske elektroniske systemer løbende kan optimeres og om nødvendigt justeres, foreslår Kommissionen, at den udarbejder en flerårig strategisk plan for told (MASP-C), som skal danne grundlag for de flerårige arbejdsprogrammer. Dette var tidligere inkluderet i e-toldbeslutningen fra 2008. MASP-C skal, som den hidtidige MASP på toldområdet, bl.a. specificere opgaver for hvert enkelt elektronisk system vedrørende de fælles komponenter, nationale komponenter og eventuelt kombinationer heraf. Det foreslås, at EU-landene skal notificere Kommissionen efter hver udført opgave, samt – som hidtil – senest den 31. marts hvert år udarbejde en statusrapport for det foregående år. Kommissionen skal på basis af de nationale rapporter og Kommissionens status på de fælles opgaver, senest den 31. oktober hvert år udarbejde og offentliggøre en samlet årlig statusrapport.

For aktiviteter uden tilknytning til de elektroniske systemer foreslår Kommissionen, at der skabes fleksibilitet ved, at der i selve forordningsteksten kun fastsættes de overordnede kategorier af tiltag, mens der i et bilag oplystes en ikke udtømmende konkret liste over tiltag. På listen nævnes bl.a. seminarer og workshoper, arbejdsbesøg, tilstedeværelse i administrative kontorer, deltagelse i administrative undersøgelser, multilaterale kontroller, fælles revisioner og fælles uddannelse eller udvikling af e-læring til fremme af de nødvendige faglige færdigheder og kundskaber på skatteområdet. De nævnte aktiviteter er også omfattet af det gældende program.

Forslaget indeholder desuden bestemmelser om fx evaluering af selve programmet.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentets holdning er endnu ikke kendt. Forslaget forventes behandlet i Parlamentet i 2. halvår 2018.

5. Nærhedsprincippet

For at gennemføre EU's toldlovgivning på en konvergerende og harmoniseret måde bør toldreglerne suppleres af støtteforanstaltninger. Samtidig er flere af aktiviteterne grænseoverskridende og involverer flere eller alle medlemsstater og kan derfor ikke løftes af de enkelte medlemsstater alene. Derfor anser KOM det for berettiget, at der handles på EU-plan.

Kommissionen vurderer, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Den danske regering er enig i, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Forordningen er direkte gældende.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forordningen vil være direkte gældende, og ingen lovændringer er nødvendige.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget ventes at få statsfinansielle samt konsekvenser for udmøntningen af EU's budget. Kommissionen lægger op til et samlet udgiftsniveau for Toldprogrammet på 1073 mio. euro i løbende priser, hvoraf der forslås udgiftsniveauer for programaktiviteter og ÅV/andre administrationsopgaver på henholdsvis 950 mio. euro og 123 mio. euro i løbende priser. Udgiftsniveaet for Toldprogrammet forhandles som led i Kommissionens forslag til den næste flerårige finansielle ramme for 2021-2027, som blev offentliggjort 2. maj 2018, og behandles i regi af Finansministeriet.

Til orientering kan oplyses, at der i det gældende program samlet er afsat 523 mio. euro (løbende priser).

Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget medfører ingen administrative konsekvenser for erhvervslivet.

Administrative konsekvenser for myndighederne

Der skønnes ikke umiddelbart at være afledte udgifter for myndighederne som følge af programmet i sig selv.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveaet

En vedtagelse af forslaget skønnes ikke at berøre beskyttelsesniveaet i Danmark.

8. Høring

Forslaget vil på grund af sin interne myndighedskarakter ikke blive sendt i ekstern høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget har ikke været drøftet på teknisk niveau. Der forventes en generel positiv holdning til forslaget. Dog vil der sandsynligvis blive drøftelser af, om stigningen i den finansielle ramme er tilstrækkelig velbegrunder, herunder om det er hensigtsmæssigt at støtte tiltag, som er nødvendige for at tilpasse eller udvide europæiske elektroniske systemer til samarbejdet med lande uden for EU, som ikke er del af programmet. Det forventes desuden, at nogle EU-lande vil være skeptiske overfor forslaget om øget fleksibilitet i programmet, som indebærer øget beslutningskompetence til Kommissionen.

Inklusionen af den hidtidige e-told beslutning fra 2008 – og implikationerne heraf (forskellen på en Rådsbeslutning og en forordning) – ventes også at blive genstand for drøftelser.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen lægger vægt på, at drøftelser vedrørende forordningen om Toldprogrammet ikke foregriber forhandlingerne om den kommende finansielle ramme, idet regeringens hovedprioritet for MFF-forhandlingerne er at realisere et samlet udgiftsniveau svarende til 1,00 pct. af EU's BNI.

Det er regeringens opfattelse, at de hidtidige toldprogrammer har været værdifulde, og regeringen anerkender behovet for såvel flerårige arbejdsprogrammer, som nødvendigheden af at kunne foretage løbende justeringer alt efter forhold som bl.a. den teknologiske udvikling. Regeringen finder dog den foreslåede forøgelse af budgetrammen for problematisk, ligesom den mere fleksible tilgang bør rammes ind, så det på forhånd er klart, hvad programmet kan – og ikke kan – omfatte. Herunder ses der fx ingen grund til at anvende ressourcer på en fuldstændig kortlægning af alt toldkontroludstyr i EU mv.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.